El acceso a la información pública en la Era del Conocimiento: la gran deuda argentina.

Por María Clara Güida

I. Introducción.-

El acceso a la información pública es un derecho humano fundamental, de carácter universal y de sustantiva importancia como herramienta de participación en el ejercicio de una ciudadanía plena en el contexto de toda sociedad democrática. Forma parte de los derechos innatos, imprescindibles, imprescriptibles e irrenunciables de todo ser humano, los cuales deben ejercerse en condiciones de igualdad y son de cumplimiento obligatorio por parte de los Estados[1].

Este derecho tiene por objetivo primordial asegurar el acceso a los documentos y archivos en manos del Estado, en pos de garantizar a las personas la posibilidad de mejorar su calidad de vida, puesto que la información es un elemento esencial para la toma de decisiones. En este sentido, el derecho de acceso a la información pública constituye un atributo natural de la condición de ciudadano, ya que deriva del principio de soberanía popular y de la forma republicana de gobierno, que supone la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia en la gestión pública: "*Ningún gobierno democrático puede sobrevivir sin rendición de cuentas y el postulado básico de la rendición de cuentas es que el pueblo cuente con información acerca del funcionamiento del gobierno*"[2].

En la Era del Conocimiento, de las comunicaciones, del acceso universal a la información y del saber repartido, la revolución de la transparencia informativa transforma profundamente nuestra cultura y nos enfrenta a nuevos desafíos. Hoy la principal fuente de un país radica en la capacidad intelectual y operativa de su gente y en la formación recibida, que le permita afrontar los cambios: la Sociedad del Conocimiento requiere adquirir la cultura del constante intercambio con los demás de información y de conocimiento, del trabajo asociativo, colaborativo, de co-construcción permanente.

De acuerdo con la Carta de los Derechos Civiles para una Sociedad del Conocimiento[3], uno de los principales desafíos para esta nueva Era que revoluciona estructuralmente el modo de crecimiento y competencia de las economías nacionales, reconfigurando el mapa mundial, consiste en "*asegurar la disponibilidad del conocimiento y un acceso libre a los recursos de información* (puesto que) *el conocimiento y la información son los medios primarios para proveer a la ciudadanía de una base para la acción*". Ésto se debe a que "*sólo el acceso libre a al conocimiento y a la información hace posible una*

[1] Obliga al Estado a intervenir para garantizar su ejercicio. NIKKEN, Pedro "El concepto de Derechos Humanos" en *Estudios Básicos de Derechos Humanos,* Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1994. Pp. 1-6.
[2] S.P. Gupta vs President Of India And Ors. - Suprema Corte de la India (30 Diciembre de 1981).
[3] Elaborada a instancias de la Fundación Heinrich Böll, la Carta es una contribución de la sociedad civil alemana al proceso preparatorio para la primer fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) –llevada a cabo del 10 al 12 de diciembre de 2003 en Ginebra, Suiza- y aboga por "un uso libre y no discriminatorio del conocimiento y la información basado en los principios de sostenibilidad".

participación democrática en los asuntos públicos y estimula la creatividad y la innovación en la economía, la ciencia y la cultura".

El derecho de acceso a la información pública debe ser concretado en efectivas leyes que aseguren el ejercicio pleno de la participación ciudadana en una sociedad transparente en todos los aspectos. A pesar de que en el mundo hay más de 90 países que ya han sancionado leyes de acceso a la información pública (19 de los cuales corresponden a América Latina y el Caribe), Argentina aún carece de una norma que regule a nivel nacional este derecho humano fundamental y que abarque tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo y al Judicial. De este modo, nuestro país se posiciona como uno de los pocos del continente que restan sancionar una ley de acceso, junto con Bolivia, Costa Rica, Cuba, Guyana Francesa, Haití, Puerto Rico y Venezuela.

Ahora bien, en ausencia de una ley nacional que regule el derecho de acceso a la información pública, en Argentina contamos con una serie de normas que lo garantizan en distintos niveles y aspectos. Sin embargo, éstas no resultan suficientes ya que entre las mismas no existe unicidad de criterios, no incluyen a la totalidad de los poderes del Estado -así como tampoco a otros sujetos de interés- y, lo más importante, no contemplan los principios fundamentales en materia de transparencia activa propios de todo gobierno abierto.

En este sentido, el objeto del presente texto es dar cuenta del estado de situación actual del marco regulatorio en materia de acceso a la información pública en nuestro país y realizar un breve recorrido por los distintos intentos -frustrados- de sancionar una ley nacional con miras a los desafíos que implica, a futuro, la definitiva consagración normativa de este derecho.

II. El acceso a la información pública en el marco regulatorio argentino actual.-

A pesar de que Argentina aún no cuenta con una ley de acceso a la información pública, nuestro sistema jurídico contempla este derecho tanto en la Constitución Nacional como en el Decreto 1172/03 del PEN y en el derecho público provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como también en determinadas ordenanzas municipales.

Nuestra Constitución Nacional consagra el derecho de acceso a la información pública de manera implícita y explícita en varios de sus artículos, especialmente en aquellos incorporados con la Reforma de 1994. Antes de ella, este derecho aparecía de manera implícita en los artículos 1º (forma de gobierno), 14º (libertad de prensa), 22º (soberanía popular) y 33º (derechos implícitos). Cabe destacar aquí que la libertad de expresión es entendida como consustancial con el régimen democrático de gobierno, que se funda en el principio de soberanía popular y presupone a la información como sustento del debate. En tanto el pueblo debe ser informado de lo que sus representantes hacen, es que debe conocer la misma información que maneja el Estado (salvo las excepciones que la ley prescriba) y el no poder saber lo que hace el Estado en nuestro nombre conlleva a agravar la "omnipotencia" de este último, la cual sólo redunda en un detrimento de la forma de gobierno adoptada por el Constituyente originario en 1853[4]. En palabras de

[4] ARMESTO, Diego H. y GÜIDA, María Clara "El derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico argentino en el marco de la Sociedad del Conocimiento" en *El Derecho,* Año LII, Nº 13.506, Edición Junio 2014, Buenos Aires, martes 17 de junio de 2014.

Juan Bautista Alberdi: "*la omnipotencia de los poderes hace desaparecer su división e independencia recíproca, y con ella la esencia del gobierno representativo*"[5].

La reforma profundizó los deberes de información que nuestra Carta Fundamental ya contenía, al incorporar en su texto los artículos 38º (partidos políticos), 41º (ambiente), 42º (usuarios y consumidores), 43º (amparo) y 75º inciso 22 (tratados internacionales de derechos humanos). Este último artículo le otorgó jerarquía constitucional a instrumentos del derecho internacional que complementan los derechos y garantías establecidos en la primera parte de nuestro texto fundamental y que, asimismo, garantizan el derecho de acceso a la información pública, a saber: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 4º), la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19º), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19º) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13º), entre otros.

A nivel nacional, el Decreto 1172/03 -sancionado bajo la presidencia de Néstor Kirchner- encuentra su inspiración en la reglamentación norteamericana de la Freedom of Information Act (1966) y se fundamenta en los artículos 1º, 33º, 41º, 42º y 75º, inciso 22 de nuestra Constitución Nacional. La norma establece el libre acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, con los objetivos de fortalecer la relación entre Estado y sociedad civil y desarrollar una democracia legítima, transparente y eficiente. Para ello, consagra 5 mecanismos de acceso y participación que buscan aumentar la transparencia de los actos de gobierno, permitir un acceso igualitario a la información y ampliar la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la Administración Pública Nacional. Dichas herramientas son: las Audiencias Públicas[6], la Publicidad de la Gestión de Intereses[7], la Elaboración Participativa de Normas[8], el Derecho de Acceso a la Información Pública[9] y las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos[10]. A estos mecanismos se suma el Boletín Oficial, en tanto acción que permite el acceso libre y gratuito vía Internet a su edición diaria durante el día hábil de su publicación gráfica.

A nivel provincial, quienes han incorporado el derecho de acceso a la información en sus constituciones son: Entre Ríos (artículos 13º -junto al derecho de rectificación o respuesta- y 56º), Córdoba (artículo 51º), Santiago del Estero (artículo 19º), Catamarca (artículos 10º y 11º), Tierra del Fuego (artículo 46º), Buenos Aires (artículo 12º), San Juan (artículo 21º), Jujuy (artículo 31º) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo 12º).

---

[5] Conf. ALBERDI, Juan Bautista. "*Derecho Público Provincial*", Ed. La cultura Argentina, Buenos Aires, 1917. Pág. 115.

[6] De carácter no vinculante, habilitan la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional donde todo aquel que se sienta afectado pueda manifestar su parecer.

[7] Para dar a conocer los encuentros que las personas que representan un determinado interés mantienen con funcionarios públicos y el objetivo de dichos encuentros.

[8] Procedimiento que, a través de consultas no vinculantes, involucra a sectores interesados y a la ciudadanía en general en la elaboración de normas administrativas para ser elevados por el PEN al Congreso cuando las características del caso así lo impongan.

[9] Instancia por la cual toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar, recibir información de cualquiera de los sujetos obligados.

[10] Mecanismo por el cual el órgano de Dirección habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que observe el proceso de toma de decisiones respecto a los servicios públicos.

Por otra parte, las provincias que han sancionado leyes en la materia son Buenos Aires (Ley 12.475), Catamarca (Ley 5.336), Córdoba (Ley 8.803), Corrientes (Ley 5.384), Chubut (Ley 3.764), Entre Ríos (Ley 1.169), Jujuy (Ley 4.444), La Pampa (Ley 1.654), Misiones (Ley 58), Río Negro (Ley 1.829), Salta (Ley 1.574), Santa Cruz (Ley 26.653), Santiago del Estero (Ley 6.175), Tierra del Fuego (Ley 653) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley 108).

Es altamente significativo que, a diferencia de lo que sucede a nivel nacional -donde el acceso a la información pública se encuentra ampliamente considerado en nuestra Carta Fundamental, más carecemos de una ley nacional-, casi todas las provincias *ut supra* sindicadas han garantizado este derecho en sus constituciones y en su correspondiente reglamentación.

A nivel municipal, Morón, Lincoln, Bragado, Cañuelas, Gral. Pueyrredón, Lomas de Zamora, Trevelin, Rafaela, Arroyo Seco, San Isidro, Rosario, Paraná, Loreto, El Calafate, San Martín de los Andes, San Carlos de Bariloche y Ushuaia, entre otros han incluido este derecho en su ordenamiento jurídico.

Finalmente, vale subrayar que la importancia de este derecho fue recientemente ratificada por la Corte Suprema en los fallos "Asociación Derechos Civiles c/ PEN – PAMI Dto. 1172/06 s/ Amparo" y "CIPPEC c/EN – Mº Desarrollo Social-Dto. 1172/03 s/Amparo Ley 16.986", en los que solicitó al Congreso legislar de manera urgente sobre el tema. En este sentido, la Corte manifestó que "*El Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, de actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proveer la información, y de prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores. (...) Para garantizar en forma efectiva el derecho a la información, el Estado debe dictar urgentemente una ley que, salvaguardando los estándares internacionales en la materia y la vigencia del principio de razonabilidad, regule de manera exhaustiva el modo en que las autoridades públicas deben satisfacer este derecho*".

III. En la búsqueda de una ley nacional de acceso a la información: breve derrotero de intentos frustrados.-

Una ley de acceso a la información pública es una norma que "*otorga a los ciudadanos (o a los residentes o partes interesadas) el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal*"[11]. Este tipo de leyes se fundamentan en el consenso de asumir como públicos los documentos gubernamentales, con la salvedad de que las mismas especifiquen lo contrario, y su importancia radica en asegurar el cumplimiento de las garantías constitucionales del derecho a la información al proveer principios que facilitan su aplicación.

Desde el año 2000 a la actualidad, estuvimos frente a tres oportunidades claras de que el Congreso Nacional sancionara una ley de acceso a la información pública: tanto en 2003, como en 2004 y 2010 se frustraron importantes intentos de aprobar una norma que reglamente este derecho fundamental constitucionalmente garantizado.

---

[11] ACKERMAN, John y SANDOVAL, Irma. *Leyes de acceso a la información en el mundo*. Cuadernos del IFAI, México, 2005. Pág. 20.

En el año 2001, producto de un fuerte consenso de la sociedad civil y en el marco de un procedimiento especial de Elaboración Participativa de Normas que fuera convocado por la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y en el que intervinieron académicos, especialistas, periodistas, funcionarios, miembros de ONGs y empresarios, se consensuó un pre-proyecto de ley que, en 2002, fue enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso para su tratamiento. Este proyecto cumplía ampliamente con los estándares internacionales en materia de acceso a la información pública y respetaba los más genuinos principios que hubieran permitido garantizar efectivamente su ejercicio.

Sin embargo, el tratamiento de este proyecto se vio neutralizado por la veloz y sorpresiva "irrupción" del Decreto 1172 de Acceso a la Información Pública – Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones, aprobado el 3 de diciembre de 2003 por la nueva administración de Gobierno (que había asumido el 25 de mayo de ese año).

No obstante ello, el mentado proyecto no perdió estado parlamentario sino hasta 2004. Tras un largo tiempo de dilaciones, en noviembre de ese año, el Senado de la Nación introdujo importantes modificaciones que alteraron el espíritu de la media sanción que la Cámara de Diputados le había dado al expediente en mayo de 2003. El texto aprobado restringía sustancialmente el derecho en cuestión y Diputados debía definir si aprobaba las modificaciones incorporadas o insistía con el proyecto original. Finalmente, el expediente no fue analizado y perdió estado parlamentario.

A pesar de los múltiples esfuerzos realizados por la sociedad civil organizada, en este caso, el impulso necesario para alcanzar el dictado de la norma no recibió la debida atención por parte de los dirigentes políticos. Además, el grupo de organizaciones no gubernamentales que motorizó las acciones para lograr la sanción de una ley de acceso a la información pública, a diferencia de experiencias similares encaradas en países latinoamericanos, no constituyó una coalición amplia en busca de este objetivo.

En septiembre de 2010, el Senado dio media sanción (primero en general y, posteriormente, en particular) a un proyecto superador del de 2004, que fue el producto de meses de debate y arduos consensos logrados en base a la labor realizada a partir de los expedientes entonces presentados por los Senadores Cabanchik, Giustiniani, Escudero, Perceval-Filmus, Marino-Sanz, Mestre, Negre de Alonso y Estensoro. Empero, la media sanción nunca fue tratada en la Cámara de Diputados, donde también se estaban discutiendo, en paralelo, varios proyectos de ley en la materia (pertenecientes a los Diputados Alonso, Giúdici, Favario, Cucovilo, Pais, Álvarez, Rodríguez, Lenz, Bullrich-Gil Lozano, Pérez, Gil Lavedra, Stolbizer, Conti, Sabatella, Puerta y Carrió), motivo por el cual también perdió estado parlamentario.

Hubiera sido importante para combatir esa percepción que hay en la sociedad sobre la existencia de una extendida corrupción en el sector público que Diputados tratara el proyecto. Lamentablemente, el extraño desinterés de la bancada mayoritaria por esta iniciativa hizo que el expediente cayera y la Argentina continuara hasta el día de hoy sin una ley que consagre definitivamente el atributo natural de la condición de ciudadano de preguntar a los tres poderes del Estado.

En la actualidad, tanto en la Cámara Alta como en la Cámara Baja abundan los proyectos que apuntan a establecer un régimen de transparencia, gobierno abierto y acceso a la información pública. Entre ambas Cámaras se cuentan más de 20 expedientes, provenientes de todas las fuerzas políticas, a la espera de ser tratados: mientras que en el Senado existen 7 proyectos con estado parlamentario (pertenecientes a los Senadores Morales, Giustiniani, Marino, Petcoff, Filmus, Negre de Alonso y Escudero), en Diputados hay 16 (correspondientes a los Diputados Garrido, Conti, Petri-Cobos, Bullrich, Stolbizer, Pais, Pérez, Carrió-Argumedo, Camaño, Donda, Maldonado, Solanas, Alonso, Zabalza, Lousteau y Bianchi) a la espera de tratamiento.

Pocos meses atrás celebrábamos que el acceso a la información pública volvía a estar en la agenda legislativa de este período parlamentario. Sin embargo, luego de la convocatoria para debatir la cuestión a principios de este año en la Cámara de Diputados, nada más se supo sobre el tema. Éste cayó nuevamente en el olvido y la atención se concentró en otras cuestiones. Todo parece indicar que la iniciativa sólo obedeció al "tirón de orejas" que el Poder Legislativo recibió del Judicial a raíz del fallo de la Corte Suprema en el caso CIPPEC contra el Ministerio de Desarrollo Social anteriormente mencionado.

IV. A modo de cierre.-

Como mencionamos en un principio, el derecho de acceso a la información pública debe ser concretado en una ley nacional que establezca y asegure los principios, las bases y los procedimientos para garantizar su pleno ejercicio a toda persona física y jurídica. Saldar esta gran deuda que aún tiene nuestro país permitiría promover la efectiva participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas y la rendición de cuentas de aquellos encargados de administrar los asuntos del Estado.

Nadie pone en duda que la democracia es el sistema de convivencia que los argentinos elegimos para vivir y que la representatividad de sus gobernantes se legitima en las urnas periódicamente. Más la democracia no debe ser interpretada únicamente como un acto que se ejerce cada dos años al momento en que los ciudadanos eligen con su voto quien gobierna y cuyo resultado electoral circunstancial "congela" la realidad otorgando una suerte de inmunidad decisoria. La democracia debe entenderse, también, como un sistema vivo y dinámico, en donde las circunstancias y los tiempos la perfeccionan y adecuan a cada época, y donde los ciudadanos modifican sus demandas y necesidades. Atender a estas cuestiones socialmente problematizadas es, también, deber del gobernante[12].

En este sentido, debemos dar un paso hacia una democracia más transparente y participativa, donde toda persona tenga plenamente garantizado el derecho a saber y terminar con la cultura del secreto. Como afirmaba Alberdi, "*otro medio de impedir que los delegatarios de la soberanía abusen de su ejercicio en daño del pueblo a quien pertenece, es la publicidad de todos los actos que lo constituyen. La publicidad es la garantía de las garantías*"[13].

Generar verdadera soberanía es informar al soberano, rendirle cuentas, explicar las decisiones y abrir la mirada pública a los "asuntos de gobierno". Por el contrario,

[12] ARMESTO, Diego H. y GÜIDA, María Clara. *Op. Cit.*
[13] Conf. ALBERDI, Juan Bautista, *Op. Cit.* Pág. 121.

brindar la menor cantidad de información posible da cuenta de un gran desprecio por la titularidad pública de la información.

El Decreto 1172/03, actualmente vigente, es un instrumento importante que ha permitido avanzar en la materia en los últimos años, pero no es suficiente, puesto que no garantiza el derecho de acceso a todas las dependencias públicas y no unifica criterios para su pleno ejercicio a nivel nacional. Carecer de una ley que reglamente a nivel nacional el ejercicio de este derecho humano fundamental constitucionalmente garantizado indica que aún queda bastante por hacer para ingresar a la Sociedad del Conocimiento. La información en manos del Estado, que le pertenece al pueblo soberano es pública, debe ser directamente accesible y como tal no puede ser objeto de restricciones que le resten eficacia, o de interpretaciones que lo limiten.

En otras palabras, la estructura de los sistemas administrativos, económicos e informativos de los gobiernos deben respetar el principio de que la norma es la publicación y que debe poder accederse directamente a la información agregada y a los datos desagregados que la componen. Es por este motivo que toda ley de acceso a la información pública no debe preverse ya como una mera respuesta del Estado ante la solicitud de los particulares, sino como parte de una política pública digital integral en materia de gobierno abierto.

En este sentido, es fundamental que una norma en la materia prevea la transparencia activa (publicidad de la gestión, apertura de datos y rendición de cuentas actualizada y permanente en todo el Estado Nacional) por sobre la pasiva (respuesta a las solicitudes de acceso) y garantice a toda persona el acceso a la información de manera completa, adecuada, oportuna y veraz, a través de procedimientos expeditos y sencillos y de sistemas de búsqueda, desagregación y procesamiento de la información pública y de los datos que la configuran. Sólo avanzando en este sentido podremos garantizar y desarrollar el ejercicio de la ciudadanía activa, abriendo todos los ámbitos de la gestión estatal a la iniciativa, colaboración y participación ciudadanas; mejorar las condiciones de transparencia en los procedimientos, contenidos y decisiones que se toman en el ejercicio de la función pública; e impulsar la mejora permanente de la eficiencia en la gestión y organización de la documentación pública.

En otras palabras, utilizar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para poner a disposición del pueblo la información que por principio le pertenece, es avanzar hacia un nuevo modelo de sociedad más transparente en todos los sentidos. La apuesta por lo digital es una apuesta por la educación, el conocimiento y la capacitación de las personas, quienes usan la tecnología como su complemento.

Hoy, el nuevo paradigma constitucional nos invita a ser valientes y plantear a partir de la regla de reconocimiento constitucional una mayor apertura del Estado. A la luz de la jurisprudencia nacional e internacional y del debate latente de la sociedad civil, se hace necesaria una Ley de Acceso a la Información Pública que nos permita vivir en una república democrática que asegure a cada ciudadano ese derecho humano fundamental a saber de que se trata. Terminar con el ocultismo y garantizar la transparencia en la gestión de la *res* pública es primordial para asegurar el ejercicio de una ciudadanía plena en un Estado Constitucional y Convencional de Derecho. Entonces, ¿qué estamos esperando para avanzar?